

L'ouverture sur le marché africain

The Opening to the African Market — Canada and Africa in the 1980s

Linda Freeman

Volume 14, numéro 1, 1983

La politique étrangère du Canada dans les années quatre-vingt

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/701469ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/701469ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Freeman, L. (1983). L'ouverture sur le marché africain. *Études internationales*, 14(1), 103–129. <https://doi.org/10.7202/701469ar>

Résumé de l'article

While in the past, Canada has earned a fairly liberal reputation as it developed political relations with African countries, the trend for the 1980s has been to concentrate on promoting trade and investment. In particular, the interest in expanding markets for Canadian manufactured exports has led to the co-ordination of the Export Development Corporation (EDC) and the Canadian International Development Agency (CIDA) to encourage and support the private sector. As a result, exports to Africa have tripled in the past five years and North Africa (especially Algeria) is becoming a region of major importance for Canadian exporters. Although in the past the Canadian government has been ambiguous about its approach to promoting trade and investment in white-ruled Southern Africa, it has strengthened its inclination to leave the private sector alone, regardless of the support which Canadian companies are giving to the apartheid system. The before, in the 1980s, Canada's relations with Africa are being increasingly governed by economic imperatives as the government attempts to come to grips with the problems emerging from the economic recession.

L'OUVERTURE SUR LE MARCHÉ AFRICAÏN: LE CANADA ET L'AFRIQUE DANS LES ANNÉES 80

Linda FREEMAN*

ABSTRACT — The Opening to the African Market — Canada and Africa in the 1980s

While in the past, Canada has earned a fairly liberal reputation as it developed political relations with African countries, the trend for the 1980s has been to concentrate on promoting trade and investment. In particular, the interest in expanding markets for Canadian manufactured exports has led to the co-ordination of the Export Development Corporation (EDC) and the Canadian International Development Agency (CIDA) to encourage and support the private sector. As a result, exports to Africa have tripled in the past five years and North Africa (especially Algeria) is becoming a region of major importance for Canadian exporters. Although in the past the Canadian government has been ambiguous about its approach to promoting trade and investment in white-ruled Southern Africa, it has strengthened its inclination to leave the private sector alone, regardless of the support which Canadian companies are giving to the apartheid system. Therefore, in the 1980s, Canada's relations with Africa are being increasingly governed by economic imperatives as the government attempts to come to grips with the problems emerging from the economic recession.

En dépit de la crise sévère dont a souffert le continent africain à partir de la fin des années 70, le Canada s'est arrangé pour tripler ses exportations vers cette région au cours des cinq dernières années, et s'est engagé dans la lourde tâche de promouvoir le commerce et l'investissement. Ces initiatives sont la manifestation d'un changement par rapport à l'approche canadienne traditionnelle, centrée sur le développement de liens politiques solides. Durant plus d'une décennie après que les pays africains aient acquis leur indépendance, l'engagement canadien en Afrique avait gravité autour de l'établissement de missions diplomatiques et de la recherche d'un resserrement des relations par le biais du Commonwealth et de l'Agence de Coopération culturelle et technique de l'Afrique francophone. De plus, le Canada avait lancé des programmes d'assistance au développement de grande envergure, partageant ainsi le souci commun à l'Occident de détourner du continent l'influence communiste et d'atténuer l'effet de la poursuite des relations avec l'Afrique australe blanche. Cependant, dès le début des années 80, l'augmentation du commerce et l'appui à l'investissement ont été vus comme une composante centrale des relations du Canada avec l'Afrique, comme cela s'est produit pour ses relations avec les autres régions du Tiers-monde.

* Professeur au Département de science politique de l'Université Carleton à Ottawa.

Cet article évaluera la nature de l'approche canadienne de l'Afrique dans les années 80 et tentera de déterminer quelles seront, à plus long terme, les perspectives ouvertes à ses efforts. D'abord, il examinera la façon dont les institutions gouvernementales comme la Société pour l'Expansion des Exportations (SEE) et l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI) ont commencé à coopérer étroitement afin d'obtenir des contrats pour les compagnies canadiennes. Ensuite, il évaluera l'intensité des liens commerciaux poursuivis avec les régimes blancs d'Afrique australe et leur effet sur le soutien procuré par le Canada aux initiatives internationales visant à apporter un changement en Afrique du Sud et en Namibie.

Toutefois, avant d'examiner la nature de l'engagement du Canada en Afrique au cours des années 80, il est important de comprendre les motivations internes des nouvelles priorités. Le glissement de l'attention portée aux relations politiques vers les relations économiques est moins un produit de l'importance économique de l'Afrique pour le Canada (au mieux, les exportations vers l'Afrique ont représenté environ seulement 2% du total; quant aux importations et aux investissements, ils ont représenté encore moins) que d'un changement plus général dans la structure et l'orientation de la politique étrangère canadienne – dont le symbole institutionnel est l'incorporation, en janvier 1982, des fonctions commerciales internationales au sein du ministère des Affaires extérieures. Cette fusion bureaucratique a marqué la reconnaissance formelle d'une réorientation de l'approche des relations extérieures amorcée depuis longtemps sous le gouvernement Trudeau. À vrai dire, déjà en 1970, le Livre Blanc sur la politique étrangère canadienne avait signalé que l'ère Pearson, avec sa conception démesurée du rôle et de l'influence du Canada, sur la scène internationale, était close¹. Désormais, les autres intérêts canadiens, et en particulier les intérêts économiques, devaient jouer un rôle plus important dans la définition des politiques. Les représentants gouvernementaux de rang supérieur étaient tout à fait explicites quant à la nature de ces nouvelles priorités, comme on peut le voir d'après les remarques du ministre d'État au Commerce international, M. Gerald Regan: « Le véritable objectif clef de la réorganisation était de concentrer plus d'attention, dans notre politique étrangère, sur les affaires d'ordre commerciales et de voir à ce que ce ne soit pas seulement nos délégués commerciaux qui contribuent aux ventes canadiennes, mais plutôt chaque personne affectée au service du Canada à l'étranger. »²

L'évolution, au cours des années 70, de l'approche canadienne des relations extérieures a été partiellement le résultat de l'approfondissement de la crise économique et, partiellement, celui de facteurs idéologiques et structurels sous-jacents qui ont conditionné les réactions du Canada à ces événements. La politique canadienne en Afrique (et même ailleurs) a été profondément affectée par un réseau fortement resserré de perceptions idéologiques, par le biais duquel les représentants politiques et bureaucratiques ont compris les intérêts nationaux du Canada³. Ainsi

1. Canada, Ministère des Affaires extérieures, « Foreign Policy for Canadians », *Foreign Policy for Canadians*, 1970, p. 8.

2. « Notes from an Address at a Seminar to Promote Market Opportunities in Africa », *Department of External Affairs Statement*, Halifax, 15 décembre 1982, p. 10.

3. Voir Linda FREEMAN, « Canada and Africa in the 1970s », *International Journal*, XXXV:4 (automne 1980), pp. 798-800.

que les professeurs Cranford Pratt et Robert Matthews de l'Université de Toronto l'ont affirmé, en Afrique, « Le processus décisionnel qui façonne la puissance du Canada à l'étranger est aveuglément commis à la promotion du capitalisme canadien. L'« intérêt national » même se réduit souvent à la promotion des intérêts économiques. Les intérêts plus globaux, tels l'encouragement de la justice sociale ou la réduction du fossé entre les niveaux de prospérité du Nord et du Sud, ne semblent pas, de fait, jouer un rôle décisif ou même important lorsque des questions plus spécifiques doivent être tranchées. Vraisemblablement, quand des intérêts économiques importants sont impliqués, notre gouvernement n'est pas tenu de rendre des comptes en vertu d'une quelconque responsabilité morale plus vaste⁴ ».

Les changements structurels qui ont amené les fonctions commerciales internationales au sein du ministère des Affaires extérieures reflètent la volonté de coordonner plus étroitement la politique extérieure du Canada à ses efforts en vue de pénétrer les marchés internationaux. Tandis que, dans le passé, les Affaires extérieures étaient considérées comme représentant des intérêts plus purement politiques – maximiser l'influence du Canada à l'étranger et servir les intérêts occidentaux, maintenant « chaque personne affectée au service du Canada à l'étranger » doit contribuer aux ventes canadiennes. En fait, il se produit que les structures fondamentales du pouvoir au Canada, en période de crise, deviennent plus apparentes dans la mesure où les intérêts dominants sont sortis de l'ombre. Par conséquent, les initiatives qui avaient mérité au Canada une réputation relative de libéralisme sont susceptibles d'être moins évidentes, tout au moins jusqu'à ce que la récession mondiale s'atténue.

Les facteurs accélérateurs qui ont oeuvré à ce changement ont été, bien entendu, les sérieux problèmes économiques qui, dans les années 80, ont perturbé l'économie canadienne. Comme plusieurs pays du tiers-monde, le Canada a lui-même connu un déficit important dans son commerce de produits finals manufacturés et, s'il a enregistré un surplus pour l'ensemble de ses échanges de marchandises, cela est dû seulement à ses exportations de matériaux bruts non traités. Cependant, la demande du marché mondial pour ces produits a aussi souffert de la récession des années 80. Le déficit commercial global a été couvert par les emprunts extérieurs contractés aux taux d'intérêts élevés enregistrés au cours des dernières années. Pour freiner l'escalade constante de cette dette internationale et émerger de la récession, le Canada doit accroître ses exportations, particulièrement dans le secteur des produits manufacturés; prouesse estimable dans une économie internationale stagnante assiégée par des pressions protectionnistes. Simultanément, d'autres pays industrialisés s'efforcent d'appliquer le même remède en mettant sur pied des programmes compétitifs de mise en marché et de financement des exportations.

D'autres problèmes structurels se rapportent à la dépendance extrêmement lourde du Canada par rapport au commerce. Presque le tiers du Produit national brut canadien est constitué par les ventes d'exportation et un emploi sur quatre dépend

4. Robert MATTEWS et Cranford PRATT, « Canadian Policy Towards Southern Africa », *Canada, Scandinavia and Southern Africa* (Douglas Anglin, Timothy Shaw & Carl Widstrand, eds.), Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies. 1978, p. 171s.

du commerce⁵: De plus, environ deux tiers du commerce canadien est poursuivi uniquement avec les États-Unis. Les niveaux extrêmement élevés des investissements étrangers (en grande partie d'origine américaine) au Canada ont conduit à la paralysie des déficits des comptes courants alors qu'ont été rapatriés les profits et les dividendes. Aussi, dans quelques cas, les filiales ont été localisées au Canada afin de produire pour le marché intérieur, non pour entrer en compétition avec d'autres succursales de la société multinationale. La capacité de décider de la fonction ou même de la survie des filiales canadiennes est située ailleurs.

Par conséquent, la stratégie adoptée par le gouvernement canadien l'a été dans le but de diversifier son commerce, particulièrement celui des produits finals manufacturés, sur les marchés non américains du tiers-monde aussi bien que de l'Europe et du Japon. Le gouvernement a aussi appuyé les activités des sociétés multinationales oeuvrant à partir d'une base canadienne dans l'hypothèse que de telles opérations internationales engendreraient une augmentation des exportations canadiennes et des emplois bien rémunérés au Canada⁶. Évidemment, c'est à l'intérieur de ce contexte que l'on peut comprendre le désir de coordonner plus étroitement la politique étrangère canadienne de façon à ce qu'elle accorde, à l'avenir, plus d'attention aux questions commerciales. De là, l'accent mis sur la promotion des affaires canadiennes lors de la tournée asiatique du premier ministre Trudeau, en janvier 1983. Examinons maintenant comment cette approche a progressé dans son application à l'Afrique.

1 – LE COMMERCE CANADIEN AVEC L'AFRIQUE

Bien que le commerce du Canada avec l'Afrique soit beaucoup moins considérable que son commerce avec l'Asie ou avec l'Amérique latine, il a crû régulièrement durant les années 70 pour connaître une hausse rapide au cours des deux premières années de la décennie 80⁷. Dès 1981, le total du commerce bilatéral avec l'Afrique était 7,4 fois supérieur à ce qu'il était en 1970, représentant globalement une valeur de \$12,7 milliards⁸. De plus, en dépit d'un accroissement significatif des importations de pétrole africain, le Canada a pu obtenir un surplus commercial de \$1,3 milliard pour la période allant de 1970 à 1981, la plus grande partie de cet excédent (environ \$1 milliard) découlant entièrement des échanges commerciaux effectués au cours des deux dernières années⁹.

5. Gerald REGAN, « Notes from an Address », p. 2 et Pierre DE BANÉ, « The Challenge of Exportation », *Department of External Affairs Statements and Speeches*, 82/7 (23 février 1982), p. 1.

6. Steven LANGDON, « The Canadian Economy and Southern Africa », *Canada, Scandinavia and Southern Africa*, p. 17.

7. En 1981, par exemple, le Canada exportait des biens pour une valeur de \$7,5 milliards à l'Asie, de \$3,8 milliards à l'Amérique centrale et à l'Amérique du Sud, et de seulement \$1,5 milliard à l'Afrique. Canada, Statistique Canada, *Trade of Canada – Exports by Countries*, XXXVIII, 4.

8. *Ibid.*, XXVII-XXXVIII, 4.

9. *Loc. cit.*

Étant donné la pénurie de change extérieur éprouvée par la plupart des pays africains, la performance du Canada sur le plan des exportations est tout à fait remarquable. En partie, cela a résulté de la vente des produits d'exportation canadiens traditionnels: au cours des années 80, presque \$400 millions de blé ont été vendus à l'Algérie seule, \$220 millions de soufre au Maroc et à l'Afrique du Sud. En général, les ressources naturelles non traitées – aliments et minéraux – ont vu croître, de 37% en 1979 à 41% en 1981, la proportion qu'elles représentaient dans les exportations du Canada vers l'Afrique¹⁰. Toutefois, la croissance des exportations canadiennes vers l'Afrique est aussi le résultat des efforts considérables faits par le gouvernement canadien dans le but de promouvoir les ventes de produits manufacturés. Ceux-ci représentent à l'heure actuelle 60% du total des exportations canadiennes à l'Afrique.

L'Afrique du Nord demeure le plus important marché pour les produits canadiens en Afrique et elle arrive au deuxième rang des régions africaines au chapitre des exportations vers le Canada. Presque la moitié des représentants commerciaux du Canada en Afrique ont leur base en Afrique du Nord et ils ont contribué à diversifier le champ des exportations canadiennes. La majeure partie du commerce canadien avec l'Afrique du Nord est encore constituée par l'échange de matériaux bruts – le Canada exporte du blé, du bois de construction et du soufre à l'Algérie, à l'Égypte et au Maroc, tandis qu'il importe du pétrole de l'Algérie, de la Libye et de l'Égypte. Cependant, au cours des dernières années, le Canada a commencé à vendre plus de produits manufacturés et ses exportations comprennent maintenant des locomotives à moteur diesel, des avions et du matériel de télécommunication. Cinq des six pays nord-africains se rangent désormais parmi les huit plus importants marchés pour les exportations canadiennes en Afrique – les trois autres étant l'Afrique du Sud (en deuxième place depuis 1976), le Nigéria et le Ghana (voir les tableaux I et II).

L'augmentation extraordinaire des exportations canadiennes à l'Afrique noire dans une période de récession mondiale a résulté en grande partie des efforts accrus du gouvernement canadien, plutôt que des activités indépendantes du secteur privé canadien¹¹. Un nombre croissant de missions commerciales canadiennes conduites par des représentants gouvernementaux de niveau supérieur – dont le premier ministre Trudeau, MM. Edward Lumley, Pierre De Bané et Jean-Pierre Goyer – ont tenté de faire connaître aux gouvernements africains les capacités du Canada. Plusieurs ententes ont été conclues avec les gouvernements africains sur des questions allant de l'assurance sur les investissements à la coopération nucléaire. Des commissions bilatérales ont également été établies avec plusieurs pays africains. Au Canada même, le gouvernement fédéral a parrainé des séminaires dans le but d'informer les hommes d'affaires canadiens sur les opportunités offertes par le marché africain. Onze délégués commerciaux, rappelés de leurs lieux d'affectation en Afrique, ont récemment assisté à une série de telles rencontres.

10. *Loc. cit.* et pour le chiffre suivant.

11. Voir « Le Canada et l'Afrique », *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 1847 (3 avril 1981), pp. 873-922.

TABLEAU I:
Les exportations canadiennes vers l'Afrique
 par région et par pays (sélectionnés*) (\$ million)

	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1970-1981 TOTAL
Afrique du nord	73.7	163.8	185.3	325.0	313.9	403.7	732.1	816.2	3,380.5
Algérie	19.1	101.1	113.1	186.2	160.8	214.7	393.1	389.3	1,823.3
Égypte	37.8	6.6	35.2	75.4	56.9	36.7	129.6	127.0	538.1
Maroc	5.4	19.0	2.6	30.8	29.4	67.7	70.9	104.1	346.1
Libye	3.1	23.1	11.8	18.8	19.8	36.0	72.1	111.9	321.5
Tunisie	6.9	9.8	19.5	11.4	27.9	39.7	58.6	73.5	287.1
Afrique australe	112.6	156.1	132.3	108.7	143.9	135.3	253.8	276.0	1,647.5
Afrique du Sud	104.0	133.1	97.3	83.3	112.0	107.7	202.0	239.1	1,345.6
Zambie	5.0	18.2	25.6	13.4	14.3	3.0	11.7	3.6	131.1
Mozambique	2.3	2.2	6.5	5.6	9.3	17.4	14.1	19.7	84.6
Afrique occidentale anglophone	17.6	61.0	55.4	60.1	63.3	135.8	132.6	131.7	793.7
Nigéria	8.2	38.4	32.6	31.5	36.7	50.1	102.4	96.8	475.7
Ghana	6.1	19.5	19.1	24.8	22.3	32.1	24.0	21.2	215.6
Libéria	2.2	2.5	3.1	3.6	3.6	52.9	5.2	12.5	94.8
Afrique de l'est francophone espagnole lusophone	8.1	46.4	50.0	36.9	56.7	139.6	90.6	193.6	695.7
Zaïre	2.3	11.6	15.7	6.9	9.4	4.1	28.2	45.6	140.4
Cameroun	1.0	7.7	3.2	1.4	14.6	9.4	13.2	79.0	135.3
Côte d'Ivoire	1.0	2.9	8.4	13.9	15.5	32.6	18.7	19.6	121.4
Afrique de l'est	3.9	38.3	34.0	44.1	61.0	61.0	81.6	96.9	486.4
Tanzanie	.6	21.7	12.6	6.2	26.6	33.4	21.7	14.2	166.7
Kenya	1.4	9.6	9.5	29.1	19.3	18.1	14.0	26.7	151.2
Éthiopie	.4	3.4	6.3	3.5	16.2	3.1	19.4	34.7	84.8
Total pour l'Afrique	215.9	465.6	457.0	571.8	638.8	875.4	1,290.8	1,514.4	7,003.9
% du total des exportations canadiennes	1.3	1.4	1.2	1.3	1.2	1.4	1.7	1.9	

SOURCE: Canada, *Statistique Canada, Trade of Canada - Exports by Countries*, XXVII. XXXVIII, 4.

* Note: Les pays qui viennent en tête de chacune des régions, en fonction de la valeur des exportations reçues, sont énumérés par ordre décroissant.

TABLEAU II:
Les importations canadiennes en provenance de l'Afrique
 par région et par pays (sélectionnés*) (\$ million)

	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1970-1981 TOTAL
Afrique du nord	1.1	40.6	186.4	85.3	147.3	184.8	35.4	597.6	1,417.7
Algérie	.2	1.7	65.4	47.8	62.1	87.7	12.1	424.3	711.0
Libye	—	36.2	107.3	—	—	.2	.2	149.6	412.5
Égypte	.4	.3	10.3	33.8	82.0	89.5	10.7	6.6	235.5
Afrique australe	60.5	208.3	156.4	158.7	154.3	257.8	375.9	424.1	2,376.6
Afrique du Sud	45.7	193.8	146.2	150.0	149.3	240.5	354.5	402.9	1,994.7
Angola	9.6	.5	.1	—	—	12.8	17.5	—	258.2
Afrique du Commonwealth (pays non spécifiés)	3.6	9.4	8.4	3.1	—	—	.1	13.8	71.2
Afrique occidentale anglophone	52.7	88.6	162.7	51.4	21.0	7.7	51.1	117.7	855.5
Nigéria	44.6	78.4	155.9	37.6	10.1	0.7	44.7	112.0	734.9
Ghana	7.0	5.8	4.1	4.7	3.5	2.0	5.1	4.9	70.7
Afrique de l'est francophone espagnole lusophone	5.8	56.1	105.8	62.6	92.1	34.4	63.4	45.4	538.7
Gabon	1.3	25.8	61.7	17.2	56.2	1.6	6.7	12.6	192.7
Guinée	.2	15.1	7.9	22.7	23.8	21.0	39.9	20.4	163.7
Afrique de l'est	32.7	87.5	30.2	39.5	33.1	24.4	25.4	20.7	499.6
Mauritanie	14.8	63.1	1.5	6.5	7.5	3.8	—	0.1	233.0
Kenya	5.7	12.4	12.8	20.4	16.7	15.6	17.8	12.9	145.3
Tanzanie	4.0	6.9	9.2	8.5	5.3	3.4	4.9	5.1	67.9
Total pour l'Afrique	152.8	481.1	641.5	397.5	447.8	509.1	551.2	1,205.6	5,684.8
% du total des exportations canadiennes	1.1	1.4	1.7	0.9	0.9	0.8	0.8	1.5	

SOURCE: Canada, *Statistique Canada, Trade of Canada – Exports by Countries*, XXVII. XXXVIII, 4.

* Note: Les pays qui viennent en tête de chacune des régions, en fonction de la valeur des exportations reçues, sont énumérés par ordre décroissant.

Toutefois, le facteur de succès le plus décisif pour l'augmentation des exportations canadiennes, au cours des dernières années, a été le consentement du gouvernement fédéral à fournir des moyens compétitifs de financement. Cela a pris diverses formes : lignes de crédit, prêts, assurance investissement et assurance crédit à l'exportation fournis par la Société pour l'Expansion des Exportations ; arrangements de Crédit mixte dont les taux d'intérêt sur les prêts sont variables et utilisation croissante du budget d'assistance au développement de l'ACDI dans le but de compléter le financement par la SEE des offres canadiennes.

L'institution la plus importante pour la promotion des exportations canadiennes est incontestablement la SEE, laquelle a fourni \$2,3 milliards, sous forme de lignes de crédit, de prêts et de garanties connexes, afin d'appuyer les compagnies canadiennes faisant affaire en Afrique¹² (voir le tableau III). En outre, la SEE a mis presque \$2 milliards de plus à la disposition du programme d'assurance à l'exportation. La plus grande partie de ces ressources a, de loin, été utilisée pour les Canadiens faisant affaire en Afrique du Nord. Depuis 1961, un bon 85% des prêts de la SEE ont été dirigés vers cette région qui a aussi reçu la majeure partie de ses assurances à l'exportation (80% en 1981).

L'Algérie revêt une importance particulière – en tant que principal partenaire commercial du Canada en Afrique et au Moyen-Orient. Depuis 1978, l'Algérie a reçu la part du lion (85%) des prêts accordés à l'Afrique par la SEE pour financer les exportations. Cela a pris la forme de l'ouverture d'une ligne de crédit de \$1.2 milliard à la Banque algérienne de Développement pour couvrir l'achat d'équipements et de services canadiens. Il s'agit de la plus importante entreprise de financement réalisée par la SEE. La même année, la SEE et la Banque Toronto Dominion dirigeaient un consortium qui prenait les dispositions nécessaires pour fournir un prêt de 790 \$ millions destiné, cette fois, à financer une installation pour la transformation du gaz naturel, un projet de Bechtel Canada¹³.

Plus de la moitié des autres programmes de la SEE en Afrique ont servi à financer la vente de locomotives et la vente de petits avions fournis, respectivement, par la General Motors Canada et par la De Havilland¹⁴ (voir le tableau IV). Une plantation de canne à sucre et une fabrique exploitée par la Redpath Sugar en Côte d'Ivoire est l'autre important projet qu'a financé la SEE depuis 1970. Récemment, cette société canadienne accordait au Cameroun une ligne de crédit de 100 \$ millions.

12. Canada, Société pour l'Expansion des Exportations, *Annual Report*, 1970-1981, pour l'information contenue dans ce paragraphe.

13. Dans les cinq dernières années, la SEE a aussi organisé le financement, en Algérie, des projets suivants : deux installations de gaz naturel liquide, vastes projets d'habitation et de construction, centres éducatifs, centres d'entretien pour les automobiles, assistance technique et construction d'un musée national commémoratif.

14. GMC a vendu des locomotives à l'Égypte, à l'Algérie, à la Côte d'Ivoire et au Sénégal. De Havilland a vendu des avions des modèles Buffalo, Twin Otter et Caribou à des pays éparpillés sur tout le continent africain – de l'Afrique de l'Est (Tanzanie, Kenya et Ethiopie) à l'Afrique occidentale (Cameroun, Bénin et Zaïre), en passant par l'Afrique du Nord (Tunisie, Maroc et Égypte) et par l'Afrique australe (Zambie).

TABLEAU III:

**Prêts, garanties connexes et lignes confirmées de crédit aux pays africains
par la Société pour l'Expansion des Exportations pour l'ensemble
des ententes signées de 1961 à 1981**

(\$ million)

Afrique du nord	2,151.5
Algérie	1,986
Égypte	109
Maroc	47
Soudan	8
Tunisie	1
Afrique australe	32.8
Afrique du Sud	4
Zambie	29
Afrique de l'est anglophone	61.4
Ghana	7
Libéria	55

Afrique occidentale francophone	205.2
Bénin	2
Cameroun	91
Congo	2
Côte d'Ivoire	83
Sénégal	7
Zaïre	19
Afrique de l'est	103.3
Éthiopie	13
Kenya	31
Tanzanie	40
Madagascar	19
Total	2,554.1

SOURCE: Société pour l'expansion des exportations, *Annual Reports*, 1970-1981.

TABLEAU IV:

**Les sociétés qui ont le plus bénéficié du financement de la SEE de 1970 à 1981
(\$ million)**

Bechtel Canada	494.5
General Motors Market Development of Canada	168.5
De Havilland	160.5
Pullman Kellogg/Canadian Kellogg	111.4
Lavalin	86.3
Treco	84.0
Redpath	71.6
Interimco	39.4
SNC	33.1

SOURCE: Société pour l'expansion des exportations, *Annual Reports*, 1970-1981.

Par-delà le financement commercial direct qu'assurait la SEE, le succès du Canada est aussi le produit de sa bonne volonté de conclure des arrangements, en coopération avec l'ACDI, de façon à offrir des taux d'intérêts mixtes et de nouveaux placements sous forme de « concession ». En eux-mêmes, les taux d'intérêt de la SEE sont concurrentiels sur le plan commercial mais demeurent plus coûteux que ceux des compétiteurs étrangers qui, pour obtenir des contrats, ont offert des groupements de taux d'intérêt peu élevés. Cela a constitué un problème particulier en Afrique du Nord dans la mesure où, traditionnellement, cette région était desservie par les plans de financement peu exigeants que présentaient les Européens. Par conséquent, au cours des dernières années, les institutions canadiennes

ont commencé à constituer des groupements d'offres aptes à concurrencer les autres fournisseurs. On peut considérer que cette nouvelle flexibilité a aidé les compagnies canadiennes à réaliser, dans les années 80, des ventes considérables de locomotives à moteur diesel à l'Égypte et à la Tunisie. Dans le cas de l'Égypte, la SEE a fourni \$109 millions sous forme de « concession », l'ACDI fournissant en outre \$26 millions pour aider le General Motors Canada à obtenir sa plus importante vente individuelle de locomotives. Dans le cas de la Tunisie, de nombreux facteurs ont contribué à la réalisation d'une autre vente considérable de locomotives canadiennes.

II – LA TUNISIE ET LES LOCOMOTIVES CANADIENNES

La participation du gouvernement canadien à la vente des locomotives à moteur diesel électrique de la compagnie Bombardier à la Société nationale des Chemins de Fer de Tunisie, en 1982, donne une indication assez juste de la somme d'agressivité qu'il met dans la poursuite de sa nouvelle approche. Au moment où Bombardier venait de limiter sa production et de mettre à pied 500 travailleurs (soit en 1982), le projet offrait la perspective d'une création d'emplois et d'une certaine contribution au redressement financier de la compagnie¹⁵.

Les représentants canadiens prétendent que Bombardier est sorti vainqueur d'une compétition internationale féroce en matière de prix, de qualité, de livraison et de service après-vente¹⁶. Cependant, plusieurs autres facteurs ont plus de poids dans l'explication du succès remporté dans ce marché. Au cours de l'année 1982, les représentants du gouvernement canadien se sont rendus régulièrement en Tunisie, histoire de convaincre leurs homologues tunisiens du fort intérêt que portait le Canada à l'accroissement de ses exportations vers leur pays. Ils ont aussi rattaché explicitement le succès du Canada dans cette tentative au développement futur de son programme d'assistance¹⁷. Dans la mesure où la Tunisie était le troisième plus important bénéficiaire de l'aide bilatérale fournie par l'ACDI (ayant reçu \$140 millions depuis 1969-1970), l'argument n'était pas négligeable (voir le tableau 5). M. Pierre De Bané, alors ministre d'État aux Relations extérieures, a rendu sa position tout à fait claire à son retour de Tunisie et du Maroc. Il affirmait: « Je suis allé assez loin dans mes déclarations pour faire comprendre aux dirigeants et aux hommes d'affaires que j'ai rencontrés que la coopération économique ne peut être une avenue à sens unique. Nous avons beaucoup investi dans le développement de ces pays »¹⁸.

15. Bombardier essayait de recouvrer une perte évaluée à \$5,8 millions pour l'année 1981. Elle résultait en partie de l'insuffisance de la demande locale et d'une forte contraction (de deux tiers) du marché international des locomotives à moteur diesel.

16. Pour avoir un exemple, remarquer le ton du commentaire de Charles LAPOINTE, « Translated Notes for an Address at a Seminar to Promote Market Opportunities in Africa », *Department of External Affairs Statement*, Montréal, 9 décembre 1982, p. 9.

17. Canada, Ministère des Affaires extérieures, « Conclusion of the Eighth Session of the Canada-Tunisia Bilateral Commission Meeting », *Communiqué*, 19 (22 février 1982), p. 1.

18. DE BANÉ, *op. cit.*, p. 4.

Ces efforts généraux se sont transformés en un intense « lobbying » lorsque l'on a découvert que le gouvernement tunisien avait presque accordé le contrat portant sur les locomotives aux compétiteurs qui avaient présenté des soumissions plus basses – la General Electric des États-Unis et une compagnie d'État hongroise¹⁹. À ce moment, MM. Pierre De Bané et Serge Joyal, tous deux ministres d'État, sont intervenus personnellement, rappelant une fois de plus au gouvernement tunisien le record qu'atteignait l'aide canadienne à la Tunisie. Ils laissèrent entendre que la coopération future entre le Canada et la Tunisie serait affectée si les firmes canadiennes n'obtenaient pas ce contrat²⁰. Qui plus est, le gouvernement canadien a offert un mode de financement concurrentiel, le gouvernement tunisien ne voulant pas payer les taux commerciaux. La plus grande partie du financement a été assurée par la SEE, à un taux moins que commercial, à laquelle a été joint un fonds additionnel fourni par l'ACDI sous forme de « concession »²¹. Conséquemment, le gouvernement tunisien a accepté l'offre de Bombardier, à la condition que le coût des locomotives canadiennes n'excède pas de plus de 7% le prix proposé par les autres compétiteurs²². La combinaison des représentations personnelles des autorités canadiennes, la menace implicite quant à l'avenir du programme de l'ACDI en Tunisie et le financement sous forme de « concession » ont fait l'affaire. Ainsi que l'affirmait un homme d'affaires canadien à la suite d'une rencontre bilatérale qui se tenait à Tunis plus tôt dans l'année: « Jamais nous n'avons vu notre gouvernement faire preuve d'une telle bonne volonté de prêter son concours à la découverte de marchés étrangers afin d'accroître le nombre d'emplois dans notre propre pays »²³.

III – L'ASSISTANCE CANADIENNE AU DÉVELOPPEMENT ET LA PROMOTION DES EXPORTATIONS

Non seulement la bonne volonté de l'ACDI à coopérer avec la SEE a-t-elle été un facteur favorable à l'augmentation des ventes canadiennes en Afrique mais, en lui-même, le programme de l'ACDI a été, depuis ses débuts, un véhicule de la promotion des exportations. Bien qu'il y ait eu, au cours des années 70, plusieurs réformes touchant le déliement de l'aide, les exigences de l'ACDI en cette matière stipulent encore que 80% du financement bilatéral doit être utilisé pour acheter des biens et des services canadiens et que les deux tiers de cet ensemble doivent être dépensés pour des produits dont le Canada a bénéficié de la valeur ajoutée²⁴. Selon un récent rapport du Comité d'Assistance au Développement de l'OCDE, le pourcen-

19. Robert GIBBENS, « Tunisia buys Bombardier locomotives », *The Globe and Mail*, Toronto, 29 septembre 1982, p. B7.

20. *Loc. cit.* et « Bombardier obtient un contrat de \$26 millions », *La Presse*, Montréal, 29 septembre 1982, p. B2.

21. « Bombardier obtient un contrat de \$26 millions ».

22. GIBBENS, *loc. cit.*

23. Canada, Ministère des Affaires extérieures, « Canada-Tunisia Bilateral Commission Meetings February 8-10 1982 », *Communiqué*, 18 (12 février 1982), p. 2.

24. Linda FREEMAN, « The Political Economy of Canada's Foreign Aid Programme », document préparé pour la rencontre annuelle de l'Association canadienne de science politique, Montréal, juin 1980, pp. 40-55.

tage que représente l'aide liée dans le programme de l'ACDI est l'un des plus élevés au monde²⁵.

L'aide liée a été absolument essentielle à l'augmentation des exportations canadiennes vers les pays d'Afrique noire (au sud du Sahara). La valeur de l'assistance bilatérale pour les trois régions (Afrique de l'Est, Afrique francophone et Afrique occidentale anglophone), de 1970 à 1981, comprend 73% de la valeur totale des exportations canadiennes au cours de la même période²⁶. Le seul marché important pour lequel l'assistance au développement n'est pas significative est le Nigéria qui, au cours des dernières années, a acheté du blé, de l'amiante et du cuivre canadiens²⁷.

Sans la réglementation sur l'aide liée, une grande partie de cette opération commerciale n'aurait pas eu de retombées au Canada. Si l'on examine la position des compagnies canadiennes dans les compétitions internationales pour l'obtention de contrats par l'entremise des agences d'assistance multilatérale, leur performance n'est guère reluisante. De 1967 à 1980, les Canadiens ont obtenu seulement 1% de la valeur totale des contrats (approximativement \$2,3 millions) émanant du Fonds africain de Développement. Par contraste, le Canada est le troisième plus important cotisant de capitaux du Fonds, lui ayant fourni \$135 millions au cours de cette période²⁸.

IV – LE CANADA ET L'AFRIQUE AUSTRALE BLANCHE

Bien qu'une promotion gouvernementale directe et agressive ait caractérisé les activités du Canada en Afrique du Nord et que son association de l'assistance au développement et de la coopération industrielle ait été la marque distinctive de son engagement dans les pays d'Afrique noire au sud du Sahara, son approche de l'Afrique du Sud, son deuxième marché en importance, a nécessité une somme considérable de dissimulation et de louvoiements à mesure que les conditions changeaient. Au niveau officiel, le Canada a mis en sourdine la nature et l'intensité de ses relations économiques avec l'Afrique du Sud, tentant de maintenir hors de la vue du public son appui aux exportateurs, aux banques et aux investisseurs canadiens qui faisaient affaire avec l'Afrique du Sud. De plus, à l'intérieur de la communauté internationale, il était devenu évident pour le Canada, dès les environs de 1970, qu'il devrait neutraliser les effets de son engagement dans la région s'il ne voulait pas léser ses intérêts à long terme dans l'Afrique noire prise comme un tout. Aussi, le Canada a régulièrement profité des forums internationaux – surtout les

25. Michael McDOWELL, « Canada's Foreign Aid Cuts Spell Third World hardship », *The Globe and Mail*, 21 janvier 1983, p. 4.

26. Voir les tableaux 1 et 5.

27. Les importations en provenance de l'Afrique noire (au sud du Sahara) se composent presque entièrement de matériaux bruts – pétrole du Nigéria, bauxite de la Guinée, sucre du Swaziland, enfin thé, café, cacao et chocolat de plusieurs autres pays de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique occidentale.

28. « African Development Bank – Lost Opportunities for Canadian Business », *Canada Commerce*, juin 1982, p. 24.

Nations Unies et le Commonwealth – pour exprimer avec force son extrême aversion à l'égard de l'apartheid. Le Canada a également ouvert des missions diplomatiques à Lusaka, en Zambie (1973), et à Harare, au Zimbabwe (1980). Ce qui est plus important sur le plan concret c'est que le Canada a lancé de vastes programmes d'assistance au développement qui, dès 1981, avaient fourni une somme totale de \$280 millions à des programmes régionaux et à neuf pays indépendants de l'Afrique australe (voir le tableau V).

TABLEAU V:
Décaissements canadiens d'aide bilatérale à l'Afrique
par région et par pays (sélectionnés*) (\$ million)

	1969/70 –							
	Total	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81
Afrique francophone et lusophone	773.0	205.3	73.2	63.3	81.7	99.6	129.7	120.2
Cameroun	105.0	23.2	11.0	7.0	12.2	16.2	15.3	20.2
Niger	87.3	44.6	17.4	9.7	3.7	4.1	4.1	3.8
Sénégal	83.1	26.7	5.3	7.1	9.6	9.6	8.8	16.1
Afrique de l'est	430.6	145.7	50.0	36.8	39.3	44.5	47.0	67.4
Tanzanie	227.6	73.5	24.4	14.7	25.0	33.0	27.6	29.2
Kenya	82.1	20.2	6.5	9.3	9.5	6.6	12.8	17.1
Communauté est-africaine	55.2	30.4	15.7	6.7	1.4	.4	.2	.3
Afrique du nord	314.8	112.9	30.6	34.1	22.6	29.2	44.5	41.0
Tunisie	141.1	57.0	16.4	14.4	6.9	23.2	10.9	12.2
Egypte	66.5	—	—	9.9	6.4	0.3	27.8	22.1
Algérie	54.3	31.4	10.7	6.5	3.2	.8	.9	.8
Afrique australe	278.5	63.2	27.5	25.9	39.9	45.6	45.6	30.8
Malawi	86.3	10.9	14.9	3.6	18.6	15.8	16.0	6.5
Zambie	77.4	11.1	6.6	11.9	6.9	18.1	16.0	6.8
Botswana	50.6	35.4	1.8	1.6	2.9	2.4	3.6	2.9
Afrique anglophone occidentale	238.5	112.1	31.6	20.6	20.5	19.8	18.9	15.1
Ghana	147.6	53.5	17.6	12.3	14.3	17.8	18.0	14.1
Nigéria	85.7	57.9	14.0	8.1	2.9	1.7	0.6	0.5

SOURCE: Canada, ACIDI, *Annual Reviews*, 1969/70 à 1980/81.

* Note: Les chiffres sont arrondis, si bien que les totaux ne seront pas tout à fait exacts. Les pays qui viennent en tête de chacune des régions, par la dimension de leur programme, sont énumérés par ordre décroissant.

Tandis que ces palliatifs peuvent être considérés comme révélateurs d'une relative autonomie de l'État canadien par rapport aux intérêts économiques dominants, la récession des années 80 allait une fois de plus souligner la puissance ultime de ces derniers dans la détermination de la politique canadienne. Bien que le gouvernement ait réduit les liens entre le secteur public et l'Afrique du Sud, il a eu tendance à faire marche arrière pour desservir le secteur privé – à la fois par une interprétation indulgente des clauses de l'embargo des Nations Unies sur les exportations d'armes et par son indifférence face à l'imbrication de compagnies canadiennes dans les structures soutenant l'apartheid. En 1977, le premier ministre Trudeau a exprimé tout à fait clairement la ligne de conduite générale de son administration. Il affirmait alors qu'« en autant que le secteur privé est concerné, nous ne nous immisçons pas dans le commerce et l'investissement existants²⁹ ».

En partie, cela peut s'expliquer par l'influence de ces gros intérêts « corporatifs » à l'intérieur du Canada et, en partie, par le partage du réseau de perceptions idéologiques auquel nous avons plus tôt fait référence. On peut observer, à l'intérieur du Canada, un niveau extrêmement élevé de concentration des sociétés corporatives et une relation très étroite entre les compagnies qui font affaire avec l'Afrique du Sud et les banques qui ont consenti des prêts aux institutions sud-africaines. Une étude sur les vingt-huit plus importantes compagnies qui opèrent en Afrique du Sud a découvert qu'elles partagent quatre-vingt-dix directorats avec les cinq plus importantes banques canadiennes qui ont également effectué des prêts extensifs considérables à ce pays³⁰. Les intérêts des sociétés sud-africaines au Canada s'entremêlent à ce noeud. Les plus considérables sont des intérêts anglo-américains qui, par l'entremise d'une filiale, possèdent plus de quarante compagnies canadiennes dans le secteur des ressources naturelles, et Rothmans of Pall Mall qui possède d'importants capitaux dans les industries du tabac et des boissons alcooliques. Ensemble, ces deux compagnies sont responsables de soixante-quatre des quatre-vingt-trois sociétés répertoriées par Statistique Canada comme étant contrôlées à partir de l'Afrique du Sud³¹. Il n'est pas douteux que ce réseau « corporatif » canado-sud-africain ait une influence économique sur tous les niveaux de l'appareil bureaucratique et au sein du Parti libéral lui-même, cette relation étant même devenue plus étroite dans la période de récession que nous traversons actuellement.

En terme d'idéologie, le principe de la liberté des échanges économiques, un article de foi que partagent l'État et le secteur privé, a été tenu pour universellement valide, l'emportant même sur les inquiétudes que pouvait susciter le caractère unique du cas sud-africain. Les critiques qui ont mis en évidence la manière par laquelle le commerce, les investissements et les prêts bancaires se sont constitués tel un droit canadien acquis en continuité de l'autorité de la minorité blanche en

29. Cité par Terrance WILLS, « Canada 'Won't Curb Trade with Southern Africa' », *Toronto Star*, 11 juin 1977, p. A10.

30. Renate PRATT, « Political, Economic, Social and Humanitarian Implications of Canadian Transnational Corporations' Involvement in South Africa and Namibia », document préparé pour un séminaire des Nations Unies sur le rôle des sociétés multinationales canadiennes en Afrique du Sud et en Namibie, Montréal, 10-12 décembre 1982, p. 3.

31. *Loc. cit.*

Afrique du Sud ont été rejetées³². De façon similaire, ceux qui ont fait remarquer que les bénéfices des sociétés canadiennes résultaient de l'exploitation du labeur noir, soulignant les façons par lesquelles elles en étaient venues à participer à la défense de ce système, ont été ignorées. Plutôt, on a défendu l'engagement du Canada en Afrique du Sud en invoquant les bénéfices multiples que pouvaient en retirer le capital canadien et les populations de l'Afrique australe. Primitivement, on a aussi suggéré que le développement économique d'une Afrique australe gouvernée par les blancs, favorisé par le commerce et l'investissement étranger, contribuerait à la libéralisation de l'apartheid.

Par suite de cette approche, le secteur privé canadien a augmenté son engagement en Afrique du Sud et en Namibie en accroissant le commerce et l'investissement direct, ainsi qu'en étendant sa participation aux consortiums offrant des prêts bancaires ou des émissions d'obligations en faveur des agences sud-africaines³³. L'investissement canadien en Afrique du Sud même a crû du simple \$73 millions qu'il totalisait en 1970 à environ \$200 millions en 1982, et l'on dénombre environ quinze importantes compagnies canadiennes opérant dans ce pays³⁴. De plus, les maisons-mères de quatre-vingt-onze autres compagnies, opérant au Canada mais contrôlées par l'extérieur, ont des investissements en Afrique du Sud.³⁵

Au cours des années 70, les cinq principales banques à chartre canadiennes ont participé à un consortium financier international qui a prêté entre 2 et 3 milliards de dollars à l'Afrique du Sud³⁶. Depuis 1979, toutefois, de fortes protestations du public à propos de ce genre d'activités ont amené la Banque Toronto Dominion à déclarer publiquement qu'elle n'avait pas l'intention, vu les conditions actuelles, de faire de nouveau prêt au gouvernement de l'Afrique du Sud ou à ses agences. Cependant, soit directement ou par l'entremise de filiales, la Banque de Nouvelle-Écosse, la Banque Canadienne Impériale de Commerce (BCIC) et la Banque de Montréal ont continué à participer à des prêts à l'Afrique du Sud, et la Banque de Nouvelle-Écosse est le négociateur officiel pour les ventes de Krugerrands au Canada. Bien que déclarant que, dans les circonstances actuelles, elle n'accorderait pas de prêt au gouvernement sud-africain, qu'ils dussent être affectés à des usages généraux ou à l'équilibre de la balance des paiements, la Banque Royale a récemment acheté des filiales ayant des prêts en suspens de \$500 millions à l'Afrique du Sud; la transaction a eu pour effet de mettre sous le contrôle de la Banque Royale les plus importants prêts connus d'une banque canadienne aux entreprises de l'État sud-africain³⁷.

32. Pour une illustration, voir les réactions gouvernementales à ces suggestions, telles qu'exprimées dans les rapports suivants: Taskforce on the Churches and Corporate Responsibility, *Annual Report*, 1979/80 à 1981/82.

33. Voir FREEMAN, « Canada and Africa in the 1970s », p. 814s.

34. LANGDON, *op. cit.*, p. 26; « Nos compagnies sont actives en Afrique australe », *Le Devoir*, 18 décembre 1982, p. 2 et PRATT, *op. cit.*, p. 2.

35. PRATT, *op. cit.*, p. 2.

36. John S. SAUL, « Canadian Bank Loans to South Africa », *Canada, Scandinavia and Southern Africa*, p. 31 et Taskforce on the Churches and Corporate Responsibility, *Investment in Oppression - Canadian Responses to Apartheid*, Toronto, TCCR (1973) 1979, p. 38.

37. Taskforce on the Churches and Corporate Responsibility, *Annual Report 1981-1982*, Toronto, 1982, p. 11.

Tandis que les banques canadiennes ont fait preuve d'une certaine irrésolution, les négociateurs canadiens en matière d'investissement se sont vigoureusement portés à l'avant pour soutenir les émissions d'obligations proposées par les agences et les compagnies sud-africaines. En 1980, A.E. Ames & Co. s'associait à une souscription de prêts au gouvernement sud-africain (\$68 millions) et à l'ESCOM (Commission sud-africaine d'Approvisionnement en Électricité) (\$54 millions). En 1982, quatre des plus importants négociateurs canadiens en matière d'investissement se joignaient à une filiale britannique de la BCIC pour appuyer une émission d'obligations pour l'ESCOM (\$43 millions) et pour Minorco (\$60 millions).³⁸

Il est intéressant d'observer ce que sont les institutions qu'appuient ces prêts et ces obligations à la lumière du raisonnement selon lequel l'investissement financier en Afrique du Sud libéralisera l'apartheid. La majeure partie de cette assistance financière a été dirigée vers trois agences gouvernementales sud-africaines – ESCOM, ISCOR (Corporation du Fer et de l'Acier) et SARH (Commission sud-africaine des Chemins de fer et des Ports).³⁹ L'ESCOM est l'agence responsable du développement des capacités nucléaires, ce qui inclut la construction d'installations d'énergie nucléaire et la réalisation du processus d'enrichissement de l'uranium. L'ISCOR est essentielle à la production du *matériel** de guerre. La SARH fournit des « bulldozers » et leurs opérateurs pour la démolition des établissements d'habitation noirs quand les ordres sont donnés pour des déplacements de populations. Par conséquent, il serait extrêmement difficile d'interpréter ces prêts et ces obligations comme offrant la plus lointaine perspective de libéralisation de l'apartheid ou même de promotion des exportations canadiennes. L'assistance financière apportée à de telles institutions n'est pas reliée au commerce mais, plutôt, à la consolidation de l'infrastructure sud-africaine, mise au service de sa « stratégie globale » visant l'amélioration de ses capacités défensives.⁴⁰

Au-delà de l'investissement direct, des prêts bancaires et des souscriptions aux émissions d'obligations, le commerce international constitue un quatrième secteur où les liens économiques canadiens sont florissants. Au cours des années 80, le Canada a accru de façon spectaculaire son commerce avec l'Afrique du Sud, celui-ci représentant désormais plus de \$1 milliard. Dès 1981, le total du commerce dans les deux sens était plus de six fois supérieur à ce qu'il était dix ans plus tôt. Le Canada exporte vers l'Afrique du Sud du soufre, de la pulpe de bois, des pièces de véhicules automobiles, des machines minières et des machines de bureau, tandis qu'il importe de l'Afrique du Sud du sucre, de la laine, des métaux, de l'acier, des produits chimiques et des produits manufacturés.

38. Sur l'information contenue dans ce paragraphe voir Beate KLEIN, « Bank Loans to South Africa 1979–Mid 1982 », Centre des Nations Unies contre l'Apartheid, *Notes and Documents*, numéro spécial, octobre 1982, 82-28915, p. 7. Les quatre plus importants négociateurs canadiens en matière d'investissements sont : Wood Gundy, Dominion Security and Ames, Pitfield Mackay Ross et McLeod Young Weir.

39. Bonnie GREENE et Renate PRATT, « Canadian Bank Loans to the South African Government and its Agencies », document préparé pour le Centre des Nations Unies contre l'Apartheid, 24 mars 1981, p. 13.

* En français dans le texte.

40. *Loc. cit.*

En fait, le Canada a connu, depuis 1972, un déficit dans son commerce avec l'Afrique du Sud (d'une somme totale de \$716 millions) et il est croissant (voir les tableaux I et II). Les deux tiers de ce déficit ont été accumulés durant les trois dernières années. Ce phénomène résulte principalement de l'augmentation sensible des importations canadiennes en provenance de l'Afrique du Sud, le sucre brut, les métaux, l'acier et d'autres produits manufacturés venant en tête de liste. Bien que les exportations canadiennes ont aussi augmenté, doublant au cours des trois dernières années, elles n'ont pu triompher de cette expansion du déficit. L'ouverture plus lente du marché sud-africain aux produits canadiens peut s'expliquer par la volonté de l'Afrique du Sud de devenir plus auto-suffisante, en fabriquant des produits comme les lingots d'aluminium en gueuse et l'acier qui, autrefois, étaient importés du Canada (le dernier produit est dorénavant exporté vers le Canada). De plus, l'Afrique du Sud devient plus protectionniste, élevant ses tarifs douaniers et multipliant ses réglementations sur les importations des produits qui sont fabriqués localement.

Pour le Canada, l'économie industrielle très développée de l'Afrique du Sud est importante parce qu'elle fournit un marché pour les exportations canadiennes de produits finals manufacturés et de biens de production. De 1979 à 1981, les produits manufacturés ont constitué plus des deux tiers des exportations canadiennes vers l'Afrique du Sud⁴¹. Par conséquent, étant donné l'orientation de sa stratégie commerciale globale dans les années 80 – qui est de diversifier la nature et la destination de ses échanges commerciaux – le Canada maintiendra vraisemblablement ses liens économiques intenses et croissants avec l'Afrique du Sud.

Toutefois, dans la seconde moitié des années 70, plusieurs facteurs ont amené le gouvernement canadien à manifester sa désapprobation à l'égard de l'apartheid. La forte réaction internationale face aux émeutes de Soweto et au meurtre de Steve Boko a rendu inconfortable la position des gouvernements occidentaux dont l'engagement économique en Afrique du Sud était important. Pour le Canada, deux considérations supplémentaires s'imposaient. En 1977, il était sur le point d'occuper un siège au Conseil de Sécurité des Nations Unies et il voulait également rendre crédible sa participation, avec quatre autres pays occidentaux, au Groupe de Contact formé dans le but de parvenir à un règlement négocié de l'indépendance de la Namibie.

Aussi, en décembre 1977, M. Donald Jamieson, alors secrétaire d'État aux Affaires extérieures, annonçait que le Canada allait réduire la promotion officielle du commerce avec l'Afrique du Sud en fermant ses missions commerciales à Johannesburg et au Cap, ainsi qu'en éliminant de *toutes* les transactions relatives à l'Afrique du Sud le soutien apporté par la SEE au nom du gouvernement⁴². À ce moment, il indiquait que cela incluerait l'assurance crédit à l'exportation, l'assurance investissements étrangers aussi bien que les prêts de financement. L'année suivante, le gouvernement canadien émettait un Code de conduite pour guider les activités des sociétés canadiennes opérant en Afrique du Sud⁴³. De plus, en 1979, le

41. Canada, Statistiques Canada, *Trade of Canada – Exports by Countries*, XXXVI-XXXVIII, 4.

42. Canada, Chambre des Communes, *Debates*, 19 décembre 1977.

43. Canada, Ministère des Affaires extérieures, « Code of Conduct Concerning the Employment Practices of Canadian Companies Operating in South Africa », *Communiqué*, 44 (28 avril 1978).

Canada abrogeait l'accord commercial qui accordait à l'Afrique du Sud le tarif préférentiel du Commonwealth, bien que sur le terrain économique plutôt que politique⁴⁴.

En fait, les mesures de 1977 étaient largement des gestes d'apparat destinés à apaiser les critiques au pays et à l'étranger. Le Canada a continué d'employer un délégué commercial qui travaille hors de son ambassade de Pretoria. Pour sa part, la SEE n'avait pas utilisé son compte gouvernemental pour appuyer le commerce avec l'Afrique du Sud durant quinze ans. Quant au Code de conduite, son but, en théorie, était de demander aux sociétés canadiennes oeuvrant en Afrique du Sud de promouvoir l'emploi local en se basant sur le principe de l'égalité de traitement pour tous les employés et sur des pratiques conformes aux droits humains fondamentaux, tout en visant la prospérité économique générale de toute l'Afrique du Sud. On demandait aux sociétés canadiennes de soumettre des rapports annuels portant sur les efforts qu'elles déployaient en vue de se conformer à ces lignes de conduite.

En fait, ces directives étaient faibles – une étude a décrit le Code canadien comme « le plus débile de tous les codes établis par les gouvernements occidentaux ».⁴⁵ Les procédures concernant les rapports étaient vagues et s'accordaient à l'esprit purement volontaire du code. Par conséquent, le nombre de compagnies soumettant des rapports a chuté de six, en 1979, à une seule en 1981.⁴⁶ Le ministère des Affaires extérieures ne conserve pas de registres précis et complets sur les compagnies canadiennes opérant en Afrique du Sud et ne semble pas particulièrement intéressé à savoir si elles soumettent ou non des rapports conformément au Code.⁴⁷ Comme la remise des rapports est tout à fait volontaire, il n'y a pas de conséquence fâcheuse pour les compagnies qui, comme Bata, n'ont jamais soumis de rapport et qui n'ont pas, non plus, agi en accord avec les objectifs du Code.⁴⁸ Qui plus est, le gouvernement n'a pas l'intention de donner force de loi aux dispositions qui y sont incluses.⁴⁹ Comme le remarquait un représentant des Affaires extérieures: « Est-ce logique pour le Canada de monter sur ses grands chevaux à propos de questions d'éthique? Que diable cela signifie-t-il pour nous? »⁵⁰. En fait, il semble que les codes aient servi un objectif de justification de la poursuite des opérations conduites par les sociétés multinationales en Afrique du Sud plutôt que l'amélioration des conditions de leurs employés. Une étude des Nations Unies a

44. À la fin des années 70, le Canada a accordé une préférence, par l'imposition de tarifs plus bas, à environ 60% des exportations de l'Afrique du Sud, tandis que seulement 2% des produits canadiens se voyaient accorder un traitement équivalent. Canada, Ministère des Affaires extérieures, « Termination of Tariff Preferences Accorded South Africa », *Communiqué*, 60 (27 juillet 1979).

45. PRATT, *op. cit.*, p. 11.

46. Canada, Chambre des Communes, *Debates*, 14 octobre 1981.

47. *Loc. cit.*

48. Le Syndicat national des Travailleurs du Textile de l'Afrique du Sud a rapporté que, dans ses manufactures de souliers de Kwazulu, les salaires offerts par Bata à ses employés noirs représentaient de un tiers à la moitié du revenu nécessaire pour atteindre la Ligne du Niveau de Pauvreté, équivalente au salaire minimum requis pour se procurer tout juste les nécessités vitales. De plus, les conditions de travail sont « intolérables » et Bata ne reconnaît pas le Syndicat. Voir Taskforce, *Annual Report 1981-1982*, p. 21.

49. GREENE et PRATT, *op. cit.*, p. 22.

50. Cité par Bill LEVITT, « Bata Uses Apartheid for Profit », *Ottawa Citizen*, 11 juin 1982.

établi que les firmes multinationales étrangères impliquées en Afrique du Sud n'offrent ni de salaires ni d'avantages supérieurs à ceux que distribuent la compagnie sud-africaine moyenne.⁵¹

Bien que les mesures adoptées par le gouvernement canadien pour signifier son aversion pour l'apartheid aient été tout à fait minimales, elles représentent la laisse de haute marée des contraintes pesant sur les relations économiques du Canada avec l'Afrique du Sud. Sous le climat économique difficile des années 80, le gouvernement a quitté même ces timides engagements et a renforcé son approbation des activités menées par les sociétés canadiennes en Afrique du Sud. Au cours des années 80, la SEE a fourni environ \$71 millions en assistance à l'exportation et en garanties à des fournisseurs canadiens qui exportent des biens vers l'Afrique du Sud, et le gouvernement continue d'appuyer et de financer les délégations commerciales qui se rendent dans ce pays.⁵² Bien que ces actions contreviennent directement à ce à quoi s'était plus tôt engagé M. Jamieson, les représentants des Affaires extérieures ont soutenu que l'assistance à l'exportation rend simplement les transactions plus sûres et ne facilite pas pour autant les affaires.⁵³ Cependant, pour les petites compagnies, l'assurance est absolument essentielle parce qu'elles n'ont pas les moyens de risquer de ne pas être payées. De plus, comme l'a noté Tom Burns, président de l'Association canadienne des Exportations, toute compagnie exportant vers l'Afrique du Sud a besoin d'une assurance contre les risques politiques.

En outre, le gouvernement a rejeté les oppositions aux opérations de vente et de distribution qu'effectue au Canada la Krugerrands sud-africaine⁵⁴. Les Krugerrands permettant de vendre l'or sud-africain à prime plutôt qu'au prix fixé par le marché. En retour, cela contribue à soutenir le prix de l'or sur le marché international, lequel affecte le reste des exportations d'or sud-africaines. Comme la Krugerrand absorbe 25% de la production totale d'or sud-africaine, son activité constitue un moyen important pour obtenir un supplément de change extérieur.⁵⁵ Sur la scène internationale, le Canada s'est joint à ses alliés occidentaux pour appuyer, en 1982, la requête que l'Afrique du Sud soumettait avec succès au Fonds monétaire international en vue d'obtenir un prêt de \$1,07 milliard – la plus considérable demande de prêt de ce type.

D'autres indices de l'ouverture du gouvernement aux relations économiques avec l'Afrique du Sud peuvent être perçus dans son attitude à l'égard des relations

51. PRATT, *op. cit.*, p. 17. Par contraste, la Suède a rejeté les Codes de Conduite comme n'étant rien de plus qu'un exercice de relations publiques et, par la voie juridique, a interdit en 1979 que soient conclus de nouveaux arrangements, quel qu'en soit le genre, portant sur des investissements, des prêts ou des exportations de capitaux suédois vers l'Afrique du Sud. GREENE et PRATT, *op. cit.*, p. 22.

52. Canada, Société pour l'Expansion des Exportations, *Annual Report*, 1980 et 1981.

53. Mitchell BEER, « Ottawa still insures exports to South Africa in spite of a commitment it made in 1977 », *The Globe and Mail*, Toronto, 22 février 1982, p. 5.

54. Toutefois, l'Agence d'Examen de l'Investissement étranger interdisait l'établissement, à Toronto, d'une agence de promotion sud-africaine pour les ventes de Krugerrands, comme n'étant pas suffisamment avantageux pour le Canada.

55. Taskforce on the Churches and Corporate Responsibility, « Canadian Policy Southern Africa, a Brief Presented to the Secretary of State for External Affairs, Mark MacGuigan, and the Minister of Industry Trade and Commerce, Herb Gray », 24 mars 1981, p. 6.

entre les Corporations canadiennes de la Couronne et leurs rapports économiques avec l'Afrique du Sud. En 1971, le gouvernement libéral ordonnait à une Corporation de la Couronne, Polymer, de renoncer elle-même à ses investissements en Afrique du Sud. À cette époque, Mitchell Sharp, alors secrétaire d'État aux Affaires extérieures déclarait que les Corporations canadiennes de la Couronne ne devaient pas profiter des gains de l'apartheid.⁵⁶ Cependant, pendant une certaine période, la Corporation de Développement du Canada (une Corporation de la Couronne) possédait environ un tiers des parts du Texas Gulf, une compagnie impliquée dans l'extraction et la recherche minières, et possède encore par l'entremise des laboratoires Connaught, des intérêts lui permettant de contrôler Dumex, une compagnie de fabrication et de recherche en Afrique du Sud.

V – L'IMPÉRATIF DE L'EXPORTATION ET L'EMBARGO SUR LES ARMES

On peut relever un exemple encore plus frappant de la résolution présente dans l'entreprise de promotion des intérêts économiques canadiens lorsque l'on observe les chemins qu'ont empruntés le gouvernement et l'industrie militaire canadienne pour circonvenir le dessein manifeste de l'embargo sur les armes décrété par les Nations Unies contre l'Afrique du Sud. Suite à la première résolution du Conseil de Sécurité (181) qui, en 1963, réclamait l'application d'un embargo volontaire sur les armes, le gouvernement canadien interdisait la vente, par Ford Canada, de dix mille camions au gouvernement sud-africain, prétextant qu'ils pourraient être utilisés à des fins militaires une fois sur le terrain.⁵⁷ Depuis ce temps, deux nouvelles résolutions du Conseil de Sécurité – la résolution 282 en 1970 et la résolution 418 en 1977 – ont renforcé ces restrictions, la dernière ayant réclamé, de tous les membres des Nations Unies, un mandement d'embargo sur les livraisons d'armes à l'Afrique du Sud. Bien que le Canada ait appuyé les trois résolutions et qu'il ait été, de fait, membre du Conseil de Sécurité au moment où la résolution finale, la plus inflexible, a été votée, son interprétation de ces résolutions a été remarquablement indulgente au cours des dernières années. De plus, contrairement aux États-Unis, le Canada n'a pas arrêté de législation pour appuyer le mandement d'embargo.

Au Canada, l'embargo sur les livraisons d'armes à l'Afrique du Sud a été administré par l'ancien ministère de l'Industrie et du Commerce au moyen d'une Liste de contrôle de l'exportation constituée de deux parties – l'une portant sur les produits militaires qui ne peuvent être exportés à l'Afrique du Sud, l'autre portant sur les articles à « finalité ambivalente », c'est-à-dire les articles qui peuvent être employés à un usage militaire ou civil et qui nécessitent des autorisations d'exporter particulières. Dans tous les secteurs, l'embargo du Canada s'est révélé tiède ou tout à fait cynique. Le gouvernement canadien s'est montré clément dans la mise en

56. *Idem.*, « Canadian Policy », p. 4.

57. Renate PRATT, « Canadian Government Policy Relating to the Mandatory Arms Embargo Against South Africa and its Implementation », document préparé pour un séminaire sur l'application et le renforcement de l'embargo contre les livraisons d'armes à l'Afrique du Sud, Londres, 1-3 avril 1981, p. 4s.

vigueur de l'interdiction sur les exportations et sur la collaboration militaire – comme l'atteste le cas abominable de la Space Research Corporation – et il a failli à reconnaître la nature clairement militaire de plusieurs exportations à finalité ambivalente.

VI – LA SPACE RESEARCH CORPORATION ET LES MILITAIRES SUD-AFRICAÏNS

En dépit du fait que le gouvernement ait reçu, en octobre 1977, une information à l'effet que la Space Research Corporation (SRC) expédiait des armes à l'Afrique du Sud, les représentants canadiens ont démenti les rumeurs et ont négligé de surveiller de près les activités de la SRC⁵⁸. Conséquemment, la SRC a été en mesure d'expédier à l'Afrique du Sud quatre envois distincts d'obus d'artillerie de longue portée – deux de ces envois ont été effectués en 1978, soit après que le gouvernement canadien ait été informé des activités de la SRC. La défense du gouvernement canadien a consisté à affirmer que les registres et que les demandes de permis d'exportation avaient été falsifiés. Toutefois, l'approche plus résolue des médias internationaux et de la Société Radio-Canada a mis à jour la véritable destination des obus de la SRC. Non seulement le gouvernement canadien s'est-il trompé au sujet de la vente de 1978, mais son manque de soin dans l'examen des autres relations entre la SRC et les militaires sud-africains a eu pour résultat que la SRC a aidé l'Afrique du Sud à développer sa capacité de produire des armements nucléaires tactiques. Ce pays recherchait en particulier une assistance d'outre-mer en matière d'expérimentation théorique des armes afin de développer un système d'artillerie plus efficace. Comme le président de la SRC, Gerald Bull, était un expert mondialement reconnu dans ce domaine, la SRC était exceptionnellement qualifiée pour diriger ces expérimentations. Aussi, la Corporation sud-africaine pour le Développement des Armements (ARMSCOR), une agence au service des militaires sud-africains, a acheté une participation de 20% dans la SRC et les Sud-Africains sont venus au Canada, en 1979, pour procéder aux tests. Le résultat de cette collaboration a été qu'une compagnie canadienne a aidé l'Afrique du Sud à développer son arme la plus dévastatrice, un système d'artillerie de 155 mm. capable de lancer des roquettes dotées de têtes nucléaires tactiques.⁵⁹ Aussi, en septembre 1982, l'ARMSCOR lançait une campagne internationale pour promouvoir l'exportation de ce nouveau système par l'Afrique du Sud, consolidant sa position en tant que dixième plus considérable producteur d'armes dans le monde non communiste.⁶⁰

Bien que les gouvernements canadien et américain aient en fin de compte poursuivi la SRC, leur intervention venait trop tard, les procédures de jugement

58. Le premier avertissement a été donné par Joshua Nkomo, alors co-leader du Front patriotique du Zimbabwe, au cours d'une tournée de conférences dans les villes canadiennes en octobre 1977.

59. Ce super-canon a une portée plus longue de 40% et est plus précis que tout autre canon dans le monde. Peter YOUNGHUSBAND, « Canadian Tests Aid Supergun for Pretoria », *The Globe and Mail*, Toronto, 29 mars 1982, p. 1.

60. Allister SPARKS, « S.A. Arms Industry », *International Herald Tribune*, 24 septembre 1982.

étaient tenues secrètes et les châtiments s'avéraient faibles⁶¹. Le fait que les deux gouvernements aient failli à arrêter le développement et l'exportation du système d'artillerie sud-africain, en dépit de l'attention considérable que les médias internationaux avaient attiré sur la SRC à la fin des années 70, était de plus grande importance. Au Canada, cette répugnance à agir était reliée à la perception gouvernementale de l'importance, pour l'industrie canadienne des munitions, de la SRC et des compagnies qui lui étaient associées. Elles étaient chargées d'importants travaux de production pour les forces armées canadiennes, elles avaient de gros contrats avec le ministère de l'Industrie et du Commerce et la Corporation commerciale canadienne, enfin elles représentaient un potentiel puissant pour l'accroissement des exportations canadiennes de produits militaires.⁶²

Cette attitude face aux priorités canadiennes a également affecté l'évaluation gouvernementale des articles « à finalité ambivalente » exportés en Afrique du Sud. Le Canada est un exportateur important d'avions de transport qui peuvent être utilisés à des fins civiles ou militaires. De plus, l'industrie militaire canadienne et les industries qui lui sont reliées sont spécialisées dans la fabrication de pièces – plusieurs d'entre elles peuvent être affectées à l'un ou l'autre usage.⁶³ Les pièces subsidiaires qui relèvent de la technologie de pointe sont très importantes pour assurer le fonctionnement efficace des appareils militaires et policiers sophistiqués, particulièrement en Afrique du Sud où l'on est en mesure de produire localement la plus grande partie de ces armements.

De plus en plus, le Canada exempte des sanctions les articles pouvant être affectés aux deux usages, à moins que la police ou les militaires en soient les acheteurs directs.⁶⁴ Aussi, ce qui constitue un contraste frappant avec l'interdiction de vente des camions Ford dans les années 60, le gouvernement a émis des autorisations d'exporter à Canadair, dans les années 70, lui permettant de vendre des avions-citernes amphibies. Bien que les publicités pour les avions attirent l'attention sur leur utilité pour les patrouilles et pour les transports urgents lors des levées internes de troupes, le gouvernement canadien a justifié ces exportations en arguant que l'acquéreur en était le ministère sud-africain des Forêts.⁶⁵ Toutefois, il n'y a pas de surveillance réelle de l'utilisation finale de ces articles à « finalité

61. Les deux gouvernements étaient impliqués dans la mesure où la Space Research Corporation chevauchait la frontière entre le Québec et le Vermont. Le gouvernement américain emprisonnait Bull et un autre membre de la direction pour un an, suspendant la moitié de la sentence, et les deux gouvernements imposaient un total de \$100,000 d'amendes. Bien que la SRC déclarait faillite en 1980, le plus important créancier assuré était un holding contrôlé par la famille Bull. « SRC link stripped cash, explosive workers say », *Toronto Star*, 10 février 1981.

62. À un certain moment, le gouvernement canadien considérait la possibilité d'acheter la SRC et même de conserver son président, Gerald Bull, au nombre du personnel en lui attribuant quelque importante fonction. Peter MOON, « Ottawa wants changes if arms firm to get aid », *The Globe and Mail*, Toronto, 11 mars 1980, p. 1.

63. Par exemple, le Canada se spécialise dans la production de réservoirs à carburant, de becs d'aile, d'équipements de navigation et de signaux, d'équipements de radars et de communications, d'indicateurs de détresse et d'autres instruments de précision, ou pièces. Taskforce, « Canadian Policy », p. 12.

64. PRATT, « Canadian Government Policy – Arms Embargo », p. 5.

65. *Ibid.*, p. 7.

ambivalente ». L'accent de la politique est moins mis sur ce que le Canada ne doit pas vendre à l'Afrique du Sud que sur ce qu'il peut vendre sans donner prise à l'accusation de violer l'embargo.⁶⁶

Les attitudes du Canada face aux activités des sociétés canadiennes en Afrique du Sud constituent un autre secteur où le gouvernement canadien a paru fuir l'esprit de l'embargo. Au cours des dernières années, des filiales de sociétés canadiennes en sont venues à se lier plus étroitement à la défense militaire concrète du régime blanc au pouvoir. La succursale de Ford Canada en Afrique du Sud a rempli, au cours des dix dernières années, des contrats de vente ayant pour objet la fourniture de camions et de véhicules civils aux militaires et à la police. Alcan, par l'entremise de sa filiale, produit des feuilles d'aluminium pour les avions. Qui plus est, dans la mesure où ces deux compagnies ont été désignées par le gouvernement sud-africain comme faisant partie des industries clefs, on leur a demandé d'emmagasiner des armes dans leurs locaux et d'organiser une unité de milice de réserve, exclusivement blanche, pour défendre leurs installations. Le gouvernement canadien a été tolérant pour cette association et a même permis aux compagnies canadiennes de déduire les dépenses encourues par ces besoins des impôts payés au Canada.⁶⁷ Dans son optique, l'embargo sur les armes s'applique seulement au commerce international et non aux ventes des filiales canadiennes à l'intérieur de l'Afrique du Sud.

L'attitude du gouvernement canadien face au projet de moteurs diesels réalisé en Afrique du Sud avec l'assistance de Massey Ferguson, illustre encore mieux l'indifférence officielle pour les relations entre les sociétés canadiennes et les militaires sud-africains. Depuis 1979, par l'entremise d'une filiale qui est sa propriété entière, la Perkins Diesel Engines du Royaume-Uni, et en association avec la Daimler Benz d'Allemagne de l'Ouest, Massey Ferguson a aidé l'Afrique du Sud à développer sa capacité de concevoir et de produire tous les moteurs diesels nécessaires pour satisfaire ses besoins agricoles, commerciaux et militaires – ce qui inclut la production de moteurs pour les poids lourds des forces de défense sud-africaines.⁶⁸ Les implications stratégiques sont à ce point significatives que les manufacturiers américains de moteurs diesels n'ont pu présenter de soumissions pour la prise en charge du projet à cause de la législation américaine interdisant les ventes aux forces militaires ou policières sud-africaines.⁶⁹

Les représentants canadiens n'ont porté aucun intérêt aux implications de la participation de Massey Ferguson. En mai 1981, un groupe de travail relié aux églises soulevait la question alors que Massey Ferguson approchait les gouvernements canadien et ontarien en vue d'obtenir un appui financier pour éviter la faillite.⁷⁰ Le groupe interrogeait à la fois le secrétaire d'État aux Affaires extérieures et le ministre de l'Industrie et du Commerce sur l'à-propos d'une solution qui

66. *Ibid.*, p. 5.

67. « South Africa Forces Firms to Support Militia – Report », *Toronto Star*, 16 juillet 1981.

68. L'arrangement est très lucratif pour Massey Ferguson dans la mesure où le contrat de quinze ans comprend les honoraires et des redevances pour l'assistance technique, cela avec un marché annuel assuré pour une quantité de moteurs diesels évaluée à environ cinquante mille. « South Africa – A drive for Strength to Offset Sanctions », *Business Week*, 21 mai 1979, p. 47.

69. « South Africa – Driving a Perilous Road to Diesel Self-Reliance », *Business Week*, 8 juin 1980.

70. Taskforce, « Canadian Policy », p. 6.

amènerait les contribuables canadiens à garantir la dette d'une compagnie qui vendait de la technologie stratégique à la Force de défense sud-africaine et, ainsi, contredisait l'intention de l'embargo sur les armes. Cependant, la question n'a jamais été considérée et Massey Ferguson a reçu un apport majeur de capitaux des deux gouvernements (environ \$200 millions). Un représentant du ministère de l'Industrie et du Commerce a affirmé que: « Le gouvernement fédéral n'était pas intéressé par ce que cette filiale particulière combinait avec qui que ce soit. Si ça ne gêne pas le gouvernement britannique, pourquoi cela gênerait-il le Canada? »⁷¹.

La réponse de Massey Ferguson a été encore plus révélatrice. Bien que l'ancien directeur général des opérations menées en Afrique du Sud par la Perkins ait déclaré que les deux compagnies étrangères étaient bien informées des aspects militaires du projet⁷², Conrad Black, alors président de Massey Ferguson, niait que les moteurs seraient utilisés à des fins autres qu'agricoles.⁷³ Néanmoins, dans une défense vigoureuse du régime de la minorité blanche en Afrique, il ajoutait que: « Même si nous avons les moyens de réduire la capacité des Sud-Africains blancs à assurer de plus en plus leur auto-suffisance sur les plans économique et technologique, ce que nous n'avons pas, nous n'inclinerions certainement pas à le faire. Comme tous les autres peuples, ils ont parfaitement droit à l'auto-préservation et, comme toutes les autres nationalités respectables, ils devraient être loués parce qu'ils ont l'orgueil et la motivation collective de se défendre eux-mêmes ».⁷⁴

VII – LE CANADA ET LA NAMIBIE

Cette même approche globale – qui consiste à soutenir des sociétés canadiennes sur le terrain tandis que l'on relègue aux activités diplomatiques inefficaces le soin d'appuyer le changement – a aussi caractérisé l'engagement du Canada en Namibie. Depuis 1977, le Canada a été membre du Groupe de Contact occidental qui a tenté de trouver un règlement à la dispute à propos de la juridiction qui doit s'appliquer à la Namibie, sur la base de la résolution 435 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, demandant la tenue d'élections libres et équitables sous l'égide et le contrôle des Nations Unies. Le gouvernement canadien a affirmé qu'il ne reconnaissait pas la juridiction de l'Afrique du Sud sur la Namibie et qu'il considère comme illégale son occupation de ce territoire. Bien que les négociations soient dans l'impasse, l'Afrique du Sud ne donnant encore aucun signe d'une réelle bonne volonté d'abandonner son contrôle, les représentants canadiens se sont montrés, depuis 1977, optimistes et fidèles à leur idée que la solution pacifique était imminente.

Simultanément, la participation au Groupe de Contact a permis au gouvernement canadien de renier toute activité qui, selon lui, pourrait être interprétée comme un appui à la SWAPO (Organisation du Peuple sud-ouest-africain), le mouvement de

71. Cité par James TRAVERS, « Deals Link Canadians with Military-Use Plant », *Ottawa Citizen*, 16 novembre 1982.

72. *Loc. cit.*

73. Cité par Taskforce, *Annual Report 1979-1980*, p. 6.

74. *Loc. cit.*

guérilla combattant l'occupation sud-africaine. Officiellement, le Canada veut paraître neutre. Par conséquent, il n'a pas appuyé des mesures qui revêtaient un intérêt particulier pour la SWAPO et pour la population namibienne, notamment les résolutions des Nations Unies qui considéraient comme un vol l'exportation des ressources naturelles namubiennes dans les conditions actuelles et qui demandaient à ses membres d'interdire à leurs sociétés d'opérer en Namibie. Couramment, deux compagnies canadiennes ont des intérêts en Namibie – Rio Algom est partiellement propriétaire de la mine d'uranium Rossing et la Hudson's Bay joue un rôle majeur dans l'industrie des peaux de caracul.⁷⁵ Tandis que la maison mère de la Rio Algom, Rio Tinto Zinc, méprise ouvertement les règlementations des Nations Unies, Hudson's Bay a fait la demande et a reçu l'assurance du ministère de l'Industrie et du Commerce à l'effet que les exportations de caracul de Namibie n'étaient pas illégales.⁷⁶

Pendant ce temps, le gouvernement a aussi appliqué son principe général de non-ingérence dans les opérations menées en Namibie par les sociétés canadiennes privées ou publiques, cela « aussi longtemps que leurs activités ne contreviennent pas à la politique canadienne consistant à ne pas reconnaître la juridiction de l'Afrique du Sud sur la Namibie et son occupation du territoire ». ⁷⁷ Lorsqu'il a été interrogé à propos de la pratique qui consiste à déduire les impôts payés à l'administration illégale de la Namibie, la réponse du gouvernement a été de dire que cet allègement fiscal est universellement appliqué et qu'il n'implique pas un jugement sur la légitimité du régime prélevant l'impôt.⁷⁸ Cet argument a aussi été mis de l'avant pour soutenir l'importation et le traitement de l'uranium namibien par l'Eldorado Nucléaire Limitée, une corporation de la Couronne.⁷⁹ En 1981, sous la pression de la Chambre des Communes, M. Mark MacGuigan, alors secrétaire d'État aux Affaires extérieures, a essayé de repousser les critiques qui s'abattaient sur l'Eldorado Nucléaire en mettant en évidence la participation du Canada au Groupe de Contact. Il affirmait par la suite que : « La loi ne s'ajuste jamais immédiatement à la moralité, et nous sommes maintenant dans une situation où il y a une possibilité raisonnable de parvenir à un règlement du problème namibien dans un bref délai ». ⁸⁰ *Plus ça change, plus c'est la même chose**.

Bien que l'approche canadienne du marché africain ait varié selon les régions, son orientation fondamentale au cours des années 80 a été exposée. Dans une période de difficultés, les autres considérations influant sur les relations du Canada avec l'Afrique seront dans une position secondaire par rapport à ce qui est perçu comme la nécessité économique. En Afrique du Nord, cela a impliqué un effort

75. Falconbridge a vendu ses parts dans la mine Oamites mais cette compagnie prospecte encore en Namibie.

76. Taskforce, *Annual Report 1980-1981*, p. 33.

77. Cité par Taskforce, *Annual Report 1981-1982*, p. 25.

78. *Ibid.*, p. 28s.

79. *Ibid.*, p. 25. Au cours de son traitement au Canada, le minerai de fer namibien est mêlé au minerai de fer canadien et, ensuite, réexporté à des pays qui, comme le Japon, se sont engagés à ne pas importer d'uranium namibien. *Ibid.*, p. 24.

80. Canada, Chambre des Communes, *Debates*, 22 octobre 1981, p. 12348s.

* En français dans le texte.

vigoureux pour promouvoir les affaires canadiennes par le biais d'une concentration des ressources de la SEE. Les programmes de l'ACDI ont été utilisés et seront vraisemblablement encore utilisés à la fois comme un jeton de négociations pour l'obtention de contrats et comme un moyen de financement sous forme de « concession » pour rendre les offres canadiennes plus concurrentielles. En Afrique noire (au sud du Sahara), les programmes d'assistance au développement ont été liés à la promotion des exportations canadiennes en prévision de bénéfices commerciaux à long terme pour le Canada. Ainsi que M. Edward Lumley l'a concédé, « Oui, quelquefois nous achetons nos propres affaires. Cela s'appelle un investissement ». ⁸¹.

À l'intérieur de l'Afrique australe, les rôles du secteur public et du secteur privé ont été inversés. Tandis que, dans le reste de l'Afrique, une promotion gouvernementale d'envergure a été nécessaire pour amener les compagnies privées à explorer les opportunités offertes par le marché, le secteur privé canadien a pris l'initiative dans l'Afrique australe gouvernée par les blancs. Le gouvernement canadien a tenté de camoufler l'appui qu'il porte à ces compagnies qui se sont engagées en Afrique du Sud et en Namibie, tout en s'assurant de ne pas se mettre en même temps dans leur chemin. Sur le front politique, cette approche a nécessité une somme considérable de tergiversations, dans la mesure où le gouvernement a cherché à la fois à préserver une image d'opposition à l'apartheid et à encourager malgré des violations de l'esprit, sinon de la lettre, les mesures adoptées par la communauté internationale contre l'apartheid.

Qu'entraînera cette stratégie pour le reste des années 80? En Afrique du Nord, les efforts du gouvernement ont commencé à donner des résultats, comme l'indiquent les chiffres croissants des statistiques commerciales. Cependant, l'appui devra être soutenu dans la mesure où le secteur privé a été extrêmement circonspect dans son engagement.

À la fin de sa période de trois ans, \$991 millions de la ligne de crédit de \$1,2 milliard accordée à l'Algérie n'avaient pas encore été déboursés. ⁸² Même avec une extension, trois cinquièmes de ce crédit sont encore disponibles et cela s'explique en grande partie, selon le président de la Banque algérienne de Développement, par le manque d'intérêt des firmes canadiennes lorsqu'il s'agit de présenter des soumissions à l'Algérie. ⁸³

Si les Canadiens ont été peu disposés à poursuivre les opportunités commerciales du marché nord-africain, le problème s'intensifie lorsqu'il s'agit des pays moins développés de l'Afrique noire au sud du Sahara. Quelques firmes canadiennes – particulièrement des compagnies de consultation en ingénierie et en recherche comme Lavalin et la SNC ont des projets partout en Afrique, mais c'est presque

81. « Canadian-Owned Firms Bungle Bids to win Markets in Africa », *Ottawa Citizen*, 20 mars 1982, p. 9.

82. Canada, Société pour l'Expansion des Exportations, *Annual Report – Statistical Review*, p. 6.

83. « Major Sale to Algeria by SOFATI of Montreal », *EDC News*, septembre 1982, p. 1 et Robert GIBBENS, « Algeria Sees Broad Scope for Increase in Trade with Companies from Canada », *Globe and Mail*, Toronto, 10 avril 1981, p. B5.

entièrement avec l'assistance financière de la SEE et de l'ACDI⁸⁴. Les représentants canadiens et africains ont du mal à persuader les compagnies canadiennes à considérer les affaires en Afrique comme une possibilité à long terme et ils se plaignent sans cesse du manque de services après-vente adéquats.

Même si le programme de l'ACDI a été une constituante essentielle de la campagne visant à informer les pays d'Afrique sur les possibilités canadiennes, il reste à voir si cela a constitué une méthode efficace de promotion des exportations. La pratique très usitée de l'aide liée suscite une inquiétude quant à la capacité des Canadiens d'obtenir des contrats en soumettant simplement leurs offres sur le marché international, le nombre de contrats multilatéraux obtenus suggère que cette crainte peut être bien fondée. De plus, des études ont montré que l'aide liée peut élever les frais encourus par le bénéficiaire de 20 à 25%.⁸⁵ Conséquemment, la question est ouverte à savoir si les gouvernements africains seront portés à acheter des produits canadiens sur une base commerciale à cause du coût élevé de l'aide. À ce compte-là, étant donné que le secteur industriel de plusieurs pays africains ne fonctionne pas à plein rendement à l'heure actuelle, l'assistance au développement peut devoir prendre dans un proche avenir la forme d'un support à l'équilibre général des balances commerciales, plutôt qu'à fournir des « capacités » additionnelles par des nouveaux projets. À moins que ne se produise une amélioration significative du sort économique de la plupart de ces pays, nous continuerons probablement à acheter nos propres affaires, mais il est douteux que nous investissions dans un plus brillant avenir.

Pour ce qui est de l'Afrique australe gouvernée par les blancs, si les quelques décennies passées peuvent servir d'indice, quel que soit le degré d'oppression et d'injustice qui est infligé à la majorité noire par la minorité blanche, les représentants canadiens demeureront optimistes quant à leur condition et confiants à propos des rapports économiques du Canada avec la région. Comme nous l'avons vu, cette perspective est un produit des perceptions idéologiques fondamentales et de la nécessité structurelle de diversifier les marchés ouverts au Canada pour les produits manufacturés et pour ceux que génère la technologie de pointe. Cela suggère également que, au cours des années 80, l'approche du secteur privé (nommément celle de Conrad Black) coïncidera avec celle du gouvernement, lequel renforcera leurs intérêts acquis dans la continuation du régime de la minorité blanche, quelles que soient les platitudes débitées pour atténuer le caractère désagréable de cette réalité.

Vues dans une perspective théorique plus large, les relations du Canada avec l'Afrique dans les années 80 révèlent que les forces dominantes au sein de notre formation sociale jouent un rôle déterminant plus fort. Alors que, dans les années 70, l'État canadien pouvait paraître relativement autonome – en s'élevant pour indiquer son dégoût officiel de l'apartheid et sa préférence pour l'aide apportée aux Africains les plus pauvres, dans la décennie actuelle, les gants sont enlevés et l'impératif économique est mis en évidence. [*Traduit de l'anglais*].

84. « Le Canada et l'Afrique », p. 903.

85. FREEMAN, « Political Economy », *op. cit.*, p. 32.